Strasburgo, 23.10.2018
C(2018) 7510 final

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 23.10.2018

sul documento programmatico di bilancio dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto

PARERE DELLA COMMISSIONE

del 23.10.2018

sul documento programmatico di bilancio dell’Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto

CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Consiglio stabilisce le disposizioni di monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del patto di stabilità e crescita e del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche.

2. A norma dell'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 473/2013 gli Stati membri sono tenuti a trasmettere ogni anno alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, un documento programmatico di bilancio che illustri i principali aspetti della situazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori per l'anno successivo. A norma dell’articolo 7, paragrafo 2, nei casi eccezionali in cui riscontri un’inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel patto di stabilità e crescita, la Commissione chiede la presentazione di un documento programmatico di bilancio riveduto.

CONSIDERAZIONI SULL'ITALIA

3. Il 16 ottobre 2018 l’Italia ha presentato il suo documento programmatico di bilancio per il 2019 (nel seguito, "il documento programmatico di bilancio 2019") .

4. Con lettera del 18 ottobre 2018 la Commissione ha consultato l’Italia, chiedendo ulteriori informazioni. Nella sua risposta del 22 ottobre 2018 il governo italiano riconosce "di aver scelto un'impostazione di bilancio non in linea con le norme del patto di stabilità e crescita" e indica di aver optato per una politica fiscale espansionistica nel 2019 per sostenere la ripresa economica in corso, in particolare mediante investimenti pubblici. In tale contesto le autorità italiane richiamano anche il programma di riforme strutturali di supporto alla crescita che accompagna la strategia fiscale perseguita con il documento programmatico di bilancio 2019. L'Italia fa inoltre notare che la decisione del governo di non modificare le proiezioni macroeconomiche sottese al documento programmatico di bilancio 2019 a seguito della decisione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio di non convalidarle è in linea con la legislazione nazionale. Infine, il governo italiano si impegna a non far aumentare ulteriormente il disavanzo strutturale dopo il 2019 e a riprendere il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine a partire dal 2022, prevedendo la possibilità di introdurre ulteriori misure in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di bilancio pianificati. Tali osservazioni sono state prese in considerazione nel presente parere.

5. L'Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita. Il 13 luglio 2018 il Consiglio ha raccomandato all'Italia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superasse lo 0,1 % nel

2019, il che corrisponde a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,6 % del PIL[1]. Tale raccomandazione era stata approvata dal Consiglio europeo del 28 giugno 2018. Poiché il suo debito pubblico, pari al 131,2 % del PIL nel 2017, supera il valore di riferimento del 60 % del PIL previsto dal trattato, l'Italia deve inoltre rispettare il parametro per la riduzione del debito, che impone una decrescita costante del livello del debito verso il valore di riferimento del 60 % del PIL stabilito dal trattato.

6. L'Italia è stata finora il principale beneficiario della flessibilità applicata nell'ambito del patto di stabilità e crescita (per un importo dell'ordine di 30 miliardi di EUR pari all'1,8 % del PIL), in considerazione di una serie di fattori, tra cui condizioni economiche sfavorevoli, sostegno alle riforme strutturali e agli investimenti, "eventi inconsueti" connessi alle minacce alla sicurezza, alla crisi dei rifugiati e ai terremoti. Inoltre l'Italia è il secondo maggior beneficiario del "piano Juncker", il piano di investimenti per l'Europa avviato alla fine del 2014. In tale contesto i finanziamenti complessivi destinati all'Italia hanno raggiunto la somma di 8,9 miliardi di EUR, da cui è previsto derivino 50,1 miliardi di nuovi investimenti. L'Italia è anche il secondo maggiore beneficiario dei Fondi strutturali e di investimento europei, con 44,7 miliardi di EUR di sostegno dell'Unione nel periodo 2014-2020, che rappresentano una media di 735 EUR pro capite a carico del bilancio dell'Unione.

7. Lo scenario macroeconomico su cui si fonda il documento programmatico di bilancio 2019 ipotizza che la crescita del PIL reale acceleri fino all'1,5 % nel 2019 e all'1,6 % nel 2020, prima di rallentare all'1,4 % nel 2021. Secondo le proiezioni gli investimenti aumenteranno del 3,7 %, mentre l'incremento dei consumi privati sarà più in linea con il tasso di crescita del PIL. Sempre secondo le proiezioni le esportazioni registreranno un rialzo sostanziale nel 2019, che si accentuerà ulteriormente nel 2020 e nel 2021. Nonostante il previsto calo nella dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, la crescita del deflatore del PIL raggiungerà l'1,6 % nel 2019, comportando un netto aumento del markup delle imprese. Di conseguenza si ipotizza che anche la crescita del PIL nominale acceleri notevolmente fino al 3,1 % nel 2019 e al 3,5 % nel 2020, prima di rallentare lievemente al 3,1 % nel 2021. Il previsto miglioramento delle prospettive macroeconomiche è essenziale per il raggiungimento degli obiettivi di bilancio del governo.

8. L'Italia non rispetta il requisito di cui all'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 473/2013, poiché le previsioni macroeconomiche sottese al documento programmatico di bilancio 2019 non sono state approvate da un ente indipendente. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio, l'organismo italiano indipendente di controllo in materia di bilancio, non ha convalidato le proiezioni macroeconomiche su cui si basa lo scenario programmatico per il 2019, "in quanto esse si collocano fuori dall'intervallo accettabile allo stato delle informazioni attualmente disponibili"[2] e sono pertanto soggette a notevoli rischi di revisione al ribasso. Nella sua lettera del 22 ottobre 2018 l'Italia fa riferimento alla relazione della Commissione del 22 febbraio 2017[3] sostenendo che non sembra aver contestato la correttezza della procedura prevista dalla legislazione nazionale secondo la quale, in caso di mancata validazione da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, il governo può spiegare in Parlamento le ragioni che lo inducono a confermare le proprie previsioni. Tale

[1] Raccomandazione del Consiglio, del 13 luglio 2018, sul programma nazionale di riforma 2018 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2018 dell'Italia (GU C 320 del 10.9.2018, pag. 48).
[2] Lettera del 13 ottobre 2018 di Giuseppe Pisauro, Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio.
[3] C(2017) 1201 final.

relazione è stata tuttavia redatta a norma dell'articolo 8, paragrafo 1, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, con il quale l'Italia e le altre parti contraenti del trattato hanno assegnato alla Commissione il mandato preciso e circoscritto di esaminare se le disposizioni da loro adottate ottemperassero all'articolo 3, paragrafo 2. Ne consegue che la relazione della Commissione del 22 febbraio 2017 non poteva trattare la conformità di tale procedura di diritto nazionale con il diritto dell'Unione.

9. Il disavanzo delle amministrazioni pubbliche italiano ha raggiunto il 2,4 % del PIL nel 2017. Per il 2018 il documento programmatico di bilancio 2019 prevede un disavanzo delle amministrazioni pubbliche pari all'1,8 % del PIL, ossia al di sopra dell'obiettivo dell'1,6 % che l'Italia aveva previsto nel programma di stabilità dell'aprile 2018. Il divario è in gran parte dovuto a una crescita del PIL inferiore al previsto e ad una spesa per interessi più alta del previsto, dovuta all'aumento dei rendimenti dei titoli di Stato innescato dalla maggiore volatilità registrata sui mercati sin dal maggio 2018. Il documento programmatico di bilancio 2019 prevede che il disavanzo pubblico crescerà notevolmente fino al 2,4 % del PIL nel 2019, ben al di sopra dell'obiettivo del programma di stabilità (0,8 % del PIL). La differenza deriva dalle misure di bilancio previste nel documento programmatico di bilancio 2019, che secondo le proiezioni del governo hanno un impatto netto di aumento del disavanzo di circa l'1,2 % del PIL. Il disavanzo nominale previsto dal documento programmatico di bilancio 2019 sarà pari al 2,1 % del PIL nel 2020 e all'1,8 % del PIL nel 2021. Oltre che dalle proiezioni ottimistiche di crescita del PIL nominale, il conseguimento di questi obiettivi di bilancio dipende crucialmente dall'attivazione di una "clausola di salvaguardia" sotto forma di un aumento delle aliquote IVA per il 2020 (circa lo 0,7 % del PIL) e il 2021 (circa lo 0,8 % del PIL).

10. L'11 luglio 2017 il Consiglio ha raccomandato all'Italia di assicurare nel 2018 un tasso nominale di riduzione della spesa pubblica primaria netta pari ad almeno lo 0,2 %, corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo di almeno lo 0,6 % del PIL[4]. Nella sua comunicazione sul semestre europeo 2017[5] la Commissione ha indicato di essere pronta a valersi del margine di discrezionalità di cui gode nel caso in cui l'impatto sulla crescita e sull'occupazione di sforzi fiscali notevoli si rivelasse particolarmente significativo. Nel complesso, per conciliare le esigenze di stabilizzazione dell'Italia con le sue problematiche di sostenibilità, la Commissione ha ritenuto che, nel 2018, uno sforzo strutturale pari almeno allo 0,3 % del PIL fosse adeguato, senza margini aggiuntivi di deviazione su un anno. Questo valore corrisponde a un tasso nominale di crescita della spesa pubblica primaria netta non superiore allo 0,5 %. In base al parametro di riferimento per la spesa, l'aggiustamento di bilancio nel 2018 che risulta dal documento programmatico di bilancio 2019 è inadeguato, poiché il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul fronte delle entrate e delle misure una tantum, eccederà nettamente quello raccomandato dal Consiglio. La stessa conclusione può essere tratta sulla base del saldo strutturale. Il previsto miglioramento del saldo strutturale per il 2018 è pari

[4] Raccomandazione del Consiglio, dell'11 luglio 2017, sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Italia (GU C 261 del 9.8.2017, pag. 46).

[5] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti - Semestre europeo 2017: raccomandazioni specifiche per paese (COM(2017) 500 final del 22.5.2017).

allo 0,1 % del PIL, al di sotto dell'aggiustamento strutturale dello 0,3 % del PIL ritenuto adeguato.

11. L'applicazione del parametro di riferimento per la spesa sulla base del documento programmatico di bilancio 2019 indica il rischio di una deviazione significativa sia nel 2019 (scostamento dell'1,1 % del PIL) che nel 2018 e nel 2019 considerati complessivamente (scostamento dello 0,9 % del PIL all'anno, in media, tenuto conto dell'aggiustamento raccomandato dal Consiglio in entrambi gli anni), poiché il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul fronte delle entrate e delle misure una tantum, supera nettamente quello raccomandato dal Consiglio. La stessa conclusione può essere tratta sulla base del criterio del saldo strutturale. L'Italia pianifica un deterioramento del saldo strutturale[6] per il 2019 pari allo 0,8 % del PIL, mentre il Consiglio ha raccomandato un miglioramento strutturale dello 0,6 % del PIL (scostamento dell'1,4 % del PIL nel 2019 e dello 0,9 % all'anno, in media, nel 2018 e nel 2019 considerati complessivamente). La conclusione non cambierebbe se si considerasse un aggiustamento ridotto nel 2018 a seguito dell'applicazione del margine di discrezionalità. Tenuto conto del requisito del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, da una valutazione complessiva basata sul documento programmatico di bilancio 2019 si configura una deviazione significativa pianificata dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine per il 2019 raccomandato dal Consiglio.

12. Le principali misure a incremento del disavanzo per il 2019 includono la sterilizzazione dell'aumento dell'IVA per il 2019 già previsto dalla legge come "clausola di salvaguardia", un aumento degli investimenti pubblici, la possibilità di andare in pensione anticipatamente, l'introduzione di un reddito di cittadinanza per adulti inattivi o disoccupati e l'estensione del campo di applicazione dell'aliquota forfettaria del 15 % dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Le principali misure di riduzione del disavanzo nel 2019 comprendono una revisione della spesa pubblica a diversi livelli dell'amministrazione, un aumento del gettito dell'imposta sul reddito delle società a causa della minore deducibilità di determinate spese per alcune categorie di imprese, in particolare le banche, l'abrogazione del regime fiscale di vantaggio per le imprese (*"Imposta sul Reddito Imprenditoriale"*) introdotto in precedenza, nonché un condono fiscale. Il condono fiscale ha tuttavia carattere una tantum e vi è il rischio che i risparmi generati dalla revisione della spesa siano inferiori a quelli previsti.

13. Il conseguimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine dell'Italia di un pareggio di bilancio in termini strutturali non è previsto nell'orizzonte di riferimento del documento programmatico di bilancio 2019, poiché, secondo le proiezioni, il saldo strutturale, dopo un deterioramento nel 2019, rimarrà sostanzialmente stabile nel biennio 2020-2021, tenuto conto dell'impatto delle clausole di salvaguardia.

14. Il documento programmatico di bilancio 2019 prevede che il rapporto debito/PIL diminuisca leggermente dal 131,2 % del PIL nel 2017 al 130,9 % nel 2018 e al 130,0 % nel 2019. Si prevede che il calo del rapporto debito/PIL continui successivamente, con una discesa al 126,7 % del PIL nel 2021. Nonostante la prevista riduzione del rapporto debito/PIL, sulla base del documento programmatico di bilancio 2019 l'Italia non riuscirà a rispettare il parametro per la riduzione del debito né nel 2018 né nel 2019. Inoltre, la prevista riduzione del rapporto debito/PIL

[6] Saldo corretto per il ciclo al netto delle misure una tantum e temporanee, ricalcolato dalla Commissione utilizzando la metodologia concordata.

è soggetta a marcati rischi, dato che essa si basa su proiezioni ottimistiche di crescita del PIL nominale, su proventi da privatizzazioni pari allo 0,3 % del PIL all'anno nel periodo 2019-2021 e sull'attivazione di una "clausola di salvaguardia" nel 2020 e 2021, già abrogata per il 2019.

15. Il rapporto debito pubblico/PIL dell'Italia, pari al 131,2 % nel 2017, è il secondo più alto dell'Unione europea e tra i più alti al mondo. Nel 2017 rappresentava un onere medio di 37 000 EUR per abitante. L'elevato stock del debito pubblico priva l'Italia del margine di manovra fiscale necessario per stabilizzare la sua economia in caso di shock macroeconomici e rappresenta un onere intergenerazionale che graverà sul tenore di vita delle future generazioni di italiani. Il fatto che i costi del servizio del debito assorbano un importo notevolmente maggiore di risorse pubbliche in Italia rispetto al resto della zona euro va a discapito della spesa produttiva del paese. La spesa per interessi dell'Italia nel 2017 è ammontata a circa 65,5 miliardi di EUR, pari al 3,8 % del PIL, sostanzialmente la stessa quantità di risorse pubbliche destinate all'istruzione. Inoltre, un elevato debito pubblico, in assenza di politiche di bilancio prudenti, potrebbe amplificare l'effetto di shock derivanti da perdita di fiducia dei mercati sui rendimenti del debito sovrano, con un impatto negativo proporzionalmente più marcato sia sulla spesa per interessi del paese che sul costo di finanziamento complessivo per l'economia reale.

16. Il 23 maggio 2018, in considerazione della non conformità *prima facie* dell'Italia con il parametro per la riduzione del debito nel 2016 e nel 2017, la Commissione ha adottato una relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea nella quale ha analizzato se l'Italia rispettasse il criterio del debito stabilito dal trattato[7]. Dopo aver esaminato tutti i fattori significativi e, in particolare, la conformità dell'Italia al braccio preventivo del patto, la relazione è giunta alla conclusione che il criterio del debito stabilito dal trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/1997 doveva considerarsi soddisfatto in tale fase.

17. L'economia italiana è caratterizzata da una bassa crescita economica e da una dinamica della produttività debole rispetto alla media dell'Unione, con conseguenze negative a livello sociale e occupazionale. Per promuovere la crescita potenziale e affrontare la persistente stagnazione della produttività occorre una strategia organica di riforma. Le misure contenute nel documento programmatico di bilancio 2019 indicano invece un chiaro rischio di retromarcia su riforme che l'Italia aveva adottato in linea con precedenti raccomandazioni specifiche e con riferimento agli aspetti strutturali di politica fiscale oggetto delle raccomandazioni indirizzate all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018. In particolare, sebbene il Consiglio abbia raccomandato all'Italia di ridurre la quota della spesa pubblica destinata alle pensioni di vecchiaia al fine di dare spazio ad altre voci di spesa sociale, l'introduzione della possibilità di pensionamento anticipato è un passo indietro rispetto a precedenti riforme pensionistiche a supporto della sostenibilità a lungo termine del consistente debito pubblico italiano. Inoltre, l'introduzione di un condono fiscale potrebbe ridurre il già basso livello di adempimento degli obblighi fiscali, premiando implicitamente comportamenti non conformi alle regole e controbilanciando in larga misura l'effetto positivo del rafforzamento della fatturazione elettronica. Infine, le disposizioni contenute nel documento programmatico di bilancio 2019 per ridurre l'onere fiscale sulle imprese che assumano o reinvestano i propri utili in beni strumentali sono

[7] Relazione della Commissione "Italia - Relazione elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (COM(2018) 428 final del 23.5.2018).

largamente compensate dall’abrogazione dei regimi fiscali di vantaggio per le imprese e gli utili reinvestiti nell’ambito dell'"ACE".

18. Nel complesso, la Commissione è del parere che il documento programmatico di bilancio 2019 presentato dall’Italia configura per il 2019 una deviazione significativa dal percorso di aggiustamento raccomandato verso l’obiettivo di bilancio a medio termine, considerando il previsto forte deterioramento del saldo strutturale e il tasso di crescita della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali sul fronte delle entrate e delle misure una tantum, ben al di sopra del tasso di riferimento. Inoltre l'organismo indipendente di controllo in materia di bilancio dell’Italia non ha approvato le previsioni macroeconomiche sottese al documento programmatico di bilancio 2019 a causa dei notevoli rischi di ribasso gravanti sulle proiezioni. Se tali rischi dovessero materializzarsi, il saldo di bilancio nominale per il 2019 potrebbe peggiorare ancor più di quanto previsto nel documento programmatico di bilancio 2019, con un conseguente possibile deterioramento strutturale persino maggiore. La pianificata espansione fiscale, abbinata ai rischi di revisione al ribasso della crescita del PIL nominale, pregiudica altresì una sensibile riduzione dell'elevato rapporto debito/PIL dell’Italia, che rimane una delle maggiori vulnerabilità per l’economia. Infine, date le notevoli dimensioni dell’economia italiana all’interno della zona euro, la scelta del governo di aumentare il disavanzo di bilancio, nonostante la necessità di affrontare problematiche legate alla sostenibilità delle finanze pubbliche, comporta il rischio di ricadute negative per altri Stati membri della zona euro.

19. Su tale base, la Commissione ha riscontrato nel documento programmatico di bilancio presentato dall’Italia per il 2019 un’inosservanza particolarmente grave della raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018. La Commissione rileva inoltre che il documento programmatico di bilancio 2019 non è in linea con gli impegni assunti dall'Italia nel suo programma di stabilità 2018. A norma dell’articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013, la Commissione invita l’Italia a presentare un documento programmatico di bilancio riveduto quanto prima e comunque entro tre settimane dalla data del presente parere. Il documento programmatico di bilancio riveduto per il 2019 dovrebbe conformarsi alla raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio il 13 luglio 2018.

Fatto a Strasburgo, il 23.10.2018

Per la Commissione
Valdis DOMBROVSKIS
Vicepresidente